

лучаемый из открытого общества, и элемент, формирующий это же самое общество. В этих условиях подразумевается, что толкование является открытым процессом с различными потребностями и возможностями<sup>24</sup>, в связи с чем предлагается обширное пространство для дебатов и улучшений.

Все эти специфические методы не предлагают элементов для продвижения единственно правильного толкования, поскольку они дают более чем одну возможную альтернативу в отношении смысла и значения норм толкования конституции. Несмотря на это, те рабочие методологии, которые существуют, имеют цель продвигать толкование конституции и способны порождать определенность и предсказуемость.

<sup>24</sup> См.: Хеберле П. Конституционная герменевтика. Порту-Алегри, 1997. С. 13—14, 19.

#### Библиографический список

- Бонавидес П. Конституционное право. 11-е изд. Сан-Паулу, 2001.
- Гадамер Г.-Г. Истина и Метод: фундаментальные наброски герменевтической философии. Петрополис, 1997.
- Геркенгофф Ж. Б. Как применять право. Рио-де-Жанейро, 1986.
- Гессе К. Элементы конституционного права Федеративной Республики Германия. Порту-Алегри, 1998.
- Дворкин Р. О правах всерьез. Сан-Паулу, 2002.
- Диниц М. X. Гражданское право Бразилии. V. 1. Сан-Паулу, 1989.
- Кальехон Ф. Б. Отражение конституции на юридическом законодательстве. Сан-Паулу, 2014.
- Карвалью М. X. П. де. Герменевтика конституциональная: специфические методы и принципы толкования. Флорианополис, 2008.
- Карл Л. Методология правоведения. 2-е изд. Лиссабон, 1983.
- Кельзен Г. Чистая теория права. Сан-Паулу, 2006.
- Мюллер Ф. Речь о юридическом методе. Париж, 1996.
- Савиньи Ф. К. фон. Система сегодняшнего римского права. V. I. 1840.
- Сильва В. А. да. Толкование конституции и методологический синкретизм. Сан-Паулу, 2005.
- Хабермас Ю. Право и демократия: между достоверностью и действительностью. V. I. Рио-де-Жанейро, 1997.
- Харт Г. Л. А. Концепция права. Лиссабон, 1961.
- Хеберле П. Конституционная герменевтика. Порту-Алегри, 1997.

## Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности

*ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович*, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34  
E-mail: const@izak.ru

Анализируются первые итоги применения федеральных законов от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ и от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ, направленных на реформирование местного самоуправления, делаются выводы о тенденциях в организации муниципальной власти. Законы субъектов Российской Федерации, принятые на основе федеральных законов, отдают предпочтение той модели формирования органов местного самоуправления, которая отменяет прямые выборы глав муниципальных образований и тем самым сокращает их ответственность перед на-

селением. В то же время расширены возможности руководителей субъектов Российской Федерации влиять на подбор кандидатов на должности глав муниципальных образований, усилена ответственность этих глав перед региональными властями. Меняется характер взаимоотношений органов публичной власти различных уровней: органы местного самоуправления оказываются встроенными в вертикаль государственной власти и становятся агентами этой власти на местах. Автор приводит доводы о несовместимости такого положения с конституционными установлениями, высказывает предложения о пути его преодоления.

Ключевые слова: федеральный закон, законы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, выборы главы муниципального образования, представительный орган муниципального образования, глава субъекта Российской Федерации, федеральная власть, Конституция Российской Федерации.

### **Local Self-Government on the Way to Centralization and Reduction of Electivity**

*V. I. Vasil'ev*, doctor of legal sciences, professor

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation  
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russia

E-mail: const@izak.ru

In the article the author analyzes the first results of application of Federal Laws No. 136-FZ at May 27, 2014 and No. 8-FZ at February 3, 2015, aimed at reforming local self-government, and draws conclusions about tendencies in the organization of municipal authorities. The laws of subjects of the Russian Federation adopted on the basis of federal laws give preference to that model of local governments' formation that cancels direct election of heads of municipalities and thus reduces their responsibility towards citizens. At the same time, powers of heads of subjects of the Russian Federation to influence selection of candidates for positions of municipalities' heads are expanded. Responsibilities of these heads towards regional authorities are strengthened. Nature of relations among public bodies of different levels changes: bodies of local self-governments are built into a top-down system of the governmental power and become agents of the latter. The article provides arguments on incompatibility of such situation with the constitutional establishments, and makes suggestions on how to overcome it.

Keywords: federal law, law of a subject of the Russian Federation, bodies of local self-governments, election of municipalities' heads, representative body of self-governing authorities, head of a subject of the Russian Federation, national authority, the Constitution of the Russian Federation.

DOI: 10.12737/13047

Содержание федеральных законов от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26<sup>3</sup> Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (далее — Федеральный закон № 136-ФЗ) и от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (далее — Федеральный закон № 8-ФЗ), посвященных реформе местного самоуправления, и первые результаты их осуществления заставляют задуматься о судьбе важнейшего института народовластия в России. Речь идет о сокращении прямых всеобщих выборов органов муниципальной власти, встраивании их в вертикаль государственной власти и несоответствии некоторых важных норм ука-

занных законов конституционным установлениям.

1. Как известно, после острой дискуссии в муниципальном и экспертном сообществах законодатель отказался от первоначального замысла закрепить лишь одну модель наделения полномочиями глав муниципальных образований путем избрания их из состава депутатов представительных органов муниципалитетов. В окончательной редакции Федерального закона № 136-ФЗ региональным органам предлагается определить в законах субъектов Федерации выборы глав путем прямых, всеобщих, равных выборов либо путем выбора их представительными органами. Предпочтительная позиция центра очевидна. И на этот сигнал региональные власти откликнулись довольно дружно, тем более что он соответствует их собственным устремлениям.

По данным Министерства юстиции РФ, на 5 декабря 2014 г. по законам 36 субъектов Федерации (46%) предусмотрено избрание главы муниципального образования из состава депутатов представительного органа, в законах 27 субъектов Федерации (36%) один из указанных двух возможных вариантов наделения кандидатов полномочиями главы муниципального образования установлен для разных муниципальных образований и только в 10 субъектах Федерации (12%) глава избирается на всеобщих выборах<sup>1</sup>.

Согласно опросу, проведенному в мае 2014 г., большинство россиян (77%) высказались за право граждан самостоятельно выбирать мэров крупных городов, 9% полагают, что мэров должны назначать руководи-

тели регионов, а 8% считают, что мэров должны избирать голосованием городские думы<sup>2</sup>.

Опросы населения примерно с такими же результатами проводились и в других регионах, в частности в Астраханской, Свердловской областях. Тем не менее региональные власти ориентировались на отмену прямых выборов глав муниципальных образований.

Едва успев реформировать свое законодательство о местном самоуправлении, регионы получили новый сигнал — двигаться дальше в этом направлении. Так, Федеральным законом № 8-ФЗ вводится еще одна процедура наделения полномочиями глав муниципальных образований — теперь уже из кандидатов, предложенных депутатам представительного органа конкурсной комиссией, формируемой из граждан, не прошедших через какие-либо общие избирательные процедуры.

Очевидно, что, будучи заинтересованным в повышении эффективности и ответственности на каждом уровне власти, федеральные органы ищут организационные возможности решения этой задачи. Никаких официальных указаний и рекомендаций субъектам Федерации по поводу выбора модели реорганизации местного самоуправления из обновленного перечня этих моделей не было. В высказываниях руководителей федеральных органов власти подчеркивалось, что регионы свободны в выборе того или иного варианта с учетом условий каждого региона. Но как только Федеральный закон № 8-ФЗ был опубликован, региональные власти, не дожидаясь вступления его в силу, начали править только что принятые свои нормативные акты, стремясь установить порядок, по которому главы муниципальных образова-

<sup>1</sup> См.: Раздаточные материалы парламентских слушаний 9 апреля 2015 г. «Вопросы реализации Федерального закона № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства».

<sup>2</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. Издание Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. 2014. № 18.

ний будут избираться не из состава депутатов представительного органа, а из числа кандидатов конкурсной комиссии.

Как часто бывает, какие-либо предложения федеральных органов, предусматривающие альтернативные возможности перестроить отношения между уровнями власти, воспринимаются как давно ожидаемые, если они ведут к упрощению управления, применению административных методов руководства «местами», несмотря на необходимость учета объективной специфики этого руководства, вызываемых фактом существования конституционного института местного самоуправления и его электоральными и другими организационными особенностями.

Напомним, что в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» В. В. Путин поручил Правительству РФ до 1 сентября 2012 г. внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающего расширение перечня выборных муниципальных должностей. Такой проект был подготовлен и внесен в Государственную Думу. Однако он не был обсужден и сейчас находится в глубоком резерве. Позднее на пресс-конференции 19 декабря 2013 г. В. В. Путин заявил: «Мэров надо только выбирать. Дело в том, что муниципалы — это самый близкий уровень власти к людям. Поэтому мэры должны быть такими, которых народ лично будет знать, чтобы прийти к нему, сесть и поговорить о проблемах и путях решения»<sup>3</sup>.

На практике все получилось наоборот, поскольку федеральные законы № 136-ФЗ и № 8-ФЗ дают возможность отменять прямые выборы глав муниципальных образований.

Заметим, что проблема выборности затрагивает не только руково-

дителей муниципалитетов. Прямые выборы ограничиваются и для представительных органов некоторых типов местного самоуправления — прежде всего городских дум в городах с районным делением. Согласно Федеральному закону № 136-ФЗ в таких городах городской представительный орган состоит из депутатов, делегируемых представительными органами городских районов. Однако эти представители составляют минимум от общего числа районных депутатов. Например, по закону Челябинской области в Думу городского округа г. Челябинска входят по семь депутатов от каждой районной думы. Получается 49 депутатов. А всего в составе семи районных дум 125 депутатов. Таким образом, большинство избирателей г. Челябинска в Городской думе не представлены. Аналогичная ситуация в Самарской городской думе и других представительных органах городов с районным делением в регионах, где приняты законы о создании новых типов муниципальных образований — городов с районным делением и внутригородских районов.

С этой же точки зрения сомнительной выйдет организация народного представительства в муниципальных районах ряда субъектов Федерации. До тех пор пока в этих регионах главы сельских поселений избирались на муниципальных выборах, создаваемые там из числа депутатов сельских дум и глав сельских поселений представительные органы муниципальных районов можно было считать таковыми, составленными на основе косвенного представительства. По крайней мере такова позиция Конституционного Суда РФ. Но, следуя положениям Федерального закона № 136-ФЗ, органы государственной власти в некоторых регионах (Республика Марий Эл, Ивановская, Липецкая, Ульяновская области и др.) отказались от избрания глав сельских поселений на муниципальных выборах, сохранив при этом порядок создания предста-

<sup>3</sup> URL: <http://www.regnum.ru/news/point/1747398.html>.

вительных органов муниципальных районов из представителей депутатов сельских дум и глав сельских поселений. В районных думах оказались по одному-два депутата сельских дум и не избранные населением главы сельских поселений. Таким образом, большинство сельского населения оказалось непредставленным в районных, по сути, квазипредставительных органах. При этом следует иметь в виду, что, хотя Конституционный Суд РФ в принципе признал возможным формирование представительных органов муниципальных районов не только путем прямых выборов, но и другим путем, он указал, что в состав этих органов могут входить лица только из числа ранее избранных населением на выборах — глав поселений и депутатов представительных органов поселений<sup>4</sup>.

Таким образом, на основе анализа содержания федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ и практики их применения в ряде субъектов РФ можно сделать однозначный вывод, что они предусматривают возможность отмены прямых выборов муниципальных органов и тем самым выхолащивают демократическую сущность местного самоуправления как территориальной самоорганизации населения для решения вопросов местной жизни. Избирательный процесс составляет имманентный признак любого демократического государства, и сокращение этого процесса означает ограничение демократических основ государственного устройства.

Конечно, речь идет о свободных выборах, гарантирующих гражданину возможность в условиях деловой конкуренции кандидатов, отсутствия административного прессинга властей и обманных технологий голосовать за тех кандидатов, которым он доверяет и которые способны защищать и отстаивать его интересы.

Увы, таких выборов у нас пока нет. Вот почему нельзя не согласиться с теми, кто замечает недостатки наших избирательных кампаний, приводящих нередко к победе кандидатов, не подготовленных к выполнению все более усложняющихся муниципальных обязанностей, что особенно нежелательно в современных условиях. В сущности, один из главных аргументов сторонников отказа от прямых выборов муниципальных органов сводится именно к тому, что выборы далеко не всегда обеспечивают проход к власти способных, деловых и честных людей<sup>5</sup>.

Но если в организации муниципальных выборов есть недостатки, пусть существенные, значит ли это, что нужно ограничивать эти выборы или даже вообще от них отказываться? Вспомним поговорку «если нужно постричься, совсем необязательно для этого сносить голову». Силы и энергию надо направить именно на борьбу с недостатками избирательного процесса, а не вести дело к его отмене. Это задача и государственных органов, и политических партий, других общественных объединений, по существу — всего гражданского общества.

Нельзя при этом лишать избирателей права на ошибку, считать их вообще неспособными оценивать собственные действия и не позволять им выбирать своих представителей — это означает путь «в никуда». Только методом проб и ошибок можно научиться выбирать тех, кто способен эффективно выполнять управленческие и представительские функции.

Выборы связывают население с властью. В условиях возрастающей обеспокоенности всех уровней власти заметным падением гражданской активности и вовлеченности простых граждан в решение вопросов местной жизни, о чем говорят руководители федеральных орга-

<sup>4</sup> См. постановление КС РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П.

<sup>5</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2014. № 31, 33.

нов государственной власти<sup>6</sup>, вдвойне нелогично ограничивать выборы. Ведь это еще больше дистанцирует население от власти.

Выборы сами по себе являются существенной конституционной ценностью<sup>7</sup>. Вступая в избирательные отношения в качестве избирателей или кандидатов, граждане не только реализуют свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся определенных политических предпочтений, сам принцип народовластия, они участвуют в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, к которым относятся и органы местного самоуправления, призванные в своей деятельности обеспечивать интересы народа, гарантировать права и свободы человека и гражданина, осуществляя эффективное и ответственное управление делами общества и государства на всех уровнях публичной власти.

Отсюда следует, что в сфере выборов государство должно действовать чрезвычайно взвешенно, расчетливо, с учетом всех возможных последствий принимаемых решений. В связи с этим федеральные законы № 136-ФЗ и № 8-ФЗ вряд ли можно считать совершенными. Они предоставили регионам юридически никак не ограниченную возможность сокращать выборность руководящих органов местного самоуправления, что привело к отмене выборов во многих субъектах Федерации безотносительно к местным условиям и особенностям. Между тем, с нашей точки зрения, применение модели организации местной власти, предусматривающей избрание главы муниципального образования представительным органом из числа кандидатов конкурсной комиссии, должно

носить ограниченный характер, поскольку в этом случае избиратели лишаются не только активного, но и пассивного избирательного права (хотя формально на должность главы может претендовать каждый, обладающий законным статусом).

Если считается, что сейчас передавать выбор модели организации местной власти в руки самого населения (что было бы наиболее правильным) нецелесообразно, уместным было бы в федеральном законе кроме общего правила о том, что данная модель применима в исключительных случаях, определить хотя бы некоторые условия, при соблюдении которых она могла бы действовать.

Кроме того, в федеральном законе необходимо установить норму, согласно которой в муниципальных районах представительный орган может формироваться из представителей сельских поселений — депутатов этих поселений и их глав, если главы избираются на муниципальных выборах.

2. Стратегия реформы местного самоуправления включает пересмотр отношений между органами муниципальной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Взят курс на объединение их управленческих действий, укрепление их сотрудничества на основе усиления позиций региональных властей. Это расценивается как ответ на вызовы времени, объективные сложности ситуации в стране, связанные, в частности, с набирающей темп мобилизационной экономикой.

Очевидным необходимым условием перемен в отношениях муниципальных и региональных органов признано усовершенствование системы исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Узловая проблема здесь — так называемое двухглавие муниципальных образований: одновременное наличие главы муниципального образования и главы местной администрации, которое усложняет выстраивание отношений

<sup>6</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 14.

<sup>7</sup> Подробнее см.: Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д, 2012. С. 21—143.

по вертикали. При этом на практике возникает вопрос: кто главнее — мэр или глава местной администрации (сити-менеджер). Начинается «перетягивание каната», что отнюдь не идет на пользу дела. Региональные власти теряют ориентиры, становится неясным, кто отвечает персонально за положение дел на территории.

Правда, теперь органы государственной власти, получившие широкие правовые возможности регулировать внутриорганизационные вопросы местного самоуправления, вправе четко разграничивать функции каждого главы, что они и делают. Законами некоторых субъектов Федерации установлено, что основным действующим лицом является глава местной администрации, распоряжающийся финансовыми и материальными ресурсами муниципального образования, а глава муниципалитета, будучи председателем представительного органа, занимается организацией работы депутатов и внешним представительством. Но это мало что изменило. Ведь согласно ч. 1 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) глава муниципального образования при всех условиях остается высшим должностным лицом муниципалитета, который на основании ч. 4 той же статьи призван обеспечивать осуществление всеми органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных муниципальным органам федеральными и региональными законами. Такой статус дает основание главе муниципального образования претендовать на роль лидера муниципалитета и отстаивать эту роль в конкуренции с главой местной администрации, что противоречит общей тенденции сокращения выборности должностных лиц местного самоуправления. Главный же

негативный для региональных властей смысл такой процедуры состоит в том, что она лишает возможности этих властей влиять на подбор сити-менеджеров из числа кандидатов конкурсной комиссии, в которой лидирующие позиции принадлежат представителям губернатора.

Чтобы не допустить ослабления позиций региональных властей и, наоборот, усилить их, Федеральный закон № 8-ФЗ определил, что глава муниципального образования, избираемый депутатами представительного органа из кандидатов конкурсной комиссии, становится одновременно главой местной администрации.

«Двухглавие» законом субъекта Федерации может быть окончательно заменено единоглавием. Открыт путь к фактическому назначению полномочного первого лица муниципального образования главой субъекта Федерации. Конечно, предварительно надо пройти процедуру конкурса, установленную законом. Но на практике все эти «оправдательные» для внешнего наблюдателя формальности преодолеваются кандидатами губернатора без особого напряжения.

По мнению политологов, новый Федеральный закон исключает последние возможности для неожиданностей даже в случае победы в том или ином муниципалитете неких несистемных сил. Назначение мэром не согласованной с главой региона фигуры практически снижается до нуля<sup>8</sup>. В конкурсной комиссии, половину которой формирует региональная власть, а другую половину — местный депутатский корпус, вряд ли будут случаи, когда кто-то из региональной половины станет на сторону местной.

В случае равенства голосов провести нужную кандидатуру будет не сложно. Для этого достаточно убедить лишь одного представите-

<sup>8</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 9.

ля депутатской части комиссии изменить свою позицию, но и этого во многих случаях не потребуется. Согласно правилам проведения конкурса при равенстве голосов голос председателя комиссии дает перевес. А председателем комиссии нередко становятся представители не депутатской, а именно губернаторской половины. Это подтверждает свежая практика. Так, в Ростовской области, где в марте 2015 г. подбирали новых сити-менеджеров муниципальных районов и городских округов, конкурсную комиссию в г. Каменск-Шахтинске возглавлял министр жилищно-коммунального хозяйства области, в Константиновском районе — депутат областного парламента, в Шолоховском районе — заместитель председателя законодательного собрания региона и т. д. При обсуждении кандидатур в представительных органах муниципалитетов выступали губернаторские посланцы. Не случайно везде прошли те кандидаты, которые устраивали региональную власть. Возражать местные депутаты не решились, что вполне понятно — такая вольность грозила осложнением деловых отношений муниципалитетов с областным руководством, сокращением дотаций, субвенций, субсидий и другими неприятностями.

Примерно таким же образом в настоящее время в ряде регионов проходит замена глав муниципальных образований. Причем как и в Ростовской области, во многих субъектах Федерации ощущается кадровый голод. Таким образом, нет никакой гарантии того, что на ответственные муниципальные должности при новом порядке их замещения попадут добросовестные работники, крепкие профессионалы, способные организаторы. Отсюда вывод: если отсутствие прямых всеобщих выборов защищает от электоральных ошибок в подборе кадров, то от непрофессиональных руководителей, попадающих на руководящие должности, и,

что особенно опасно, от их гипертрофированной лояльности начальству защитить не может.

Именно на это обстоятельство обращают внимание эксперты, анализируя возможные последствия осуществления новых федеральных законов, обозначивших направления муниципальной реформы. Политолог А. Калачев считает, что в современных условиях усиление персонафицированной ответственности руководителя муниципалитета в принципе может быть оправдано. Но при этом губернатор становится главным оценщиком работы глав муниципалитетов. «И в этом, — полагает автор, — заложена возможность, что руководитель региона, стремясь повысить управляемость территории за счет высокой лояльности глав, получит запущенные муниципалитеты. Главы регионов тоже живые люди и очень часто, решая вопрос, кто будет возглавлять муниципалитет, стремятся к тому, чтобы человек был не ярче и не лучше, чем сам губернатор, а чтобы он был абсолютно лоялен. Такая лояльность закрывает глаза на низкий профессионализм. Глава города, района должен быть драйвером. А чтобы таким быть, необходимо обладать определенными чертами характера и некоторой конфликтностью и неудобностью»<sup>9</sup>.

Подбирая на посты глав муниципалитетов «нужных» людей, некоторые губернаторы перестают считаться с их статусом должностных лиц, относящихся к самостоятельному институту народовластия, и начинают использовать в отношениях с ними методы прямого административного управления. При этом не принимается во внимание предупреждение В. В. Путина о том, что процессы оптимизации отношений между региональными и муниципальными органами — сложная работа, требующая учета взаимных интересов, тонкой аккуратной на-

<sup>9</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 2.

стройки, глубокого анализа и принципа «не навреди»<sup>10</sup>.

Не навредить демократическим принципам организации местной власти — Президент РФ имел в виду именно это. Но на практике произошло включение муниципалитетов в вертикаль власти, это привело к тому, что в ряде субъектов Федерации региональные власти взялись за ручное управление муниципалитетами.

Дело не только в том, что они перевели на себя решение ряда вопросов местного значения, возможность чего предусмотрена Федеральным законом № 136-ФЗ<sup>11</sup>. Стал меняться сам строй, само существо отношений между уровнями власти. «Мы должны быть мобилизованы, — заявил губернатор Московской области на совещании глав муниципальных образований, — мы должны быть едиными»<sup>12</sup>. Губернатор Красноярского края более обстоятельно объяснил муниципалитетам, что значит быть едиными. «Руководители городов и районов должны совместно с правительством разработать специальные программы для каждой конкретной территории, энергичнее взаимодействовать с отраслевыми министерствами, для этого будут проводиться семинары и совещания с членами правительства и другие объединительные мероприятия. Чем быстрее мы начнем взаимодействовать, тем быстрее найдем наиболее эффективные пути решения самых острых вопросов»<sup>13</sup>.

Губернатор Омской области начал действовать решительнее. Он ввел в состав областного правительства мэра г. Омска. По мнению губерна-

тора, мэр миллионного города должен активно участвовать в работе регионального органа исполнительной власти. «Это особенно важно для оперативности принятия совместных решений. В связи с меняющейся ситуацией необходимо все решения принимать быстро и четко... Я это говорю для того, чтобы все понимали, как мы должны дальше выстраивать работу и реагировать на вызовы времени как политического, так и экономического характера»<sup>14</sup>.

Особенно характерно для нынешнего стиля взаимоотношений региональных и муниципальных властей усиление использования мер ответственности руководителей муниципалитетов, которые по закону могут применять губернаторы. Как известно, в соответствии со ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ руководители регионов вправе инициировать удаление глав муниципальных образований в отставку, если они не соблюдают перечисленные в законе правила. Прежде применение этой меры было сравнительно редким явлением. Теперь оно может стать правилом. Например, губернатор Калининградской области предупредил глав муниципальных образований, что в случае накопления в их муниципалитетах долгов по налогам и отчислениям в фонды социального страхования он осуществит «показательное» увольнение муниципальных руководителей<sup>15</sup>. Губернатор Тюменской области в тон своему коллеге заявил: «Если глава муниципального образования не заинтересован в развитии муниципалитета, за который он отвечает, если инвесторы жалуются, что не могут найти общий язык с руководителем района, то такие руководители не останутся на своем месте»<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47540>.

<sup>11</sup> См.: Бабун Р. В. 2014 год в истории местного самоуправления России: впереди назад // Местное право. 2015. № 1.

<sup>12</sup> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 3.

<sup>13</sup> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 9.

<sup>14</sup> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 9.

<sup>15</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 2.

<sup>16</sup> Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 10.

Отмеченные губернаторами слабости в работе муниципальных органов не относятся прямо к числу тех, которые позволяют региональным властям инициировать отставку глав муниципальных образований. И тут нельзя не заметить тенденции к законодательному расширению перечня таких случаев. Например, в связи с подготовкой новой редакции Бюджетного кодекса РФ предлагается дополнить ст. 74<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ указанием на то, что инициирование отставки главы муниципального образования возможно, если в результате действий (бездействия) главы реализуемые меры плана восстановления платежеспособности муниципального образования не привели к сокращению просроченной задолженности по долговым и (или) бюджетным обязательствам муниципального образования, а также если в результате действий (бездействия) главы муниципальное образование отнесено к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости.

Министерства юстиции и финансов РФ подготовили законопроект, изменяющий ст. 74 указанного Федерального закона таким образом, чтобы губернатор мог отстранить от должности главу муниципального образования или главу местной администрации (там, где она существует) в случае совершения этими должностными лицами местного самоуправления действий, влекущих нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов из бюджетов субъектов Федерации, а также нарушения условий предоставления межбюджетных трансфертов и кредитов.

Если учитывать, что сейчас большинство муниципалитетов имеет многомиллионные долги и по межбюджетным, и по банковским кредитам, образовавшиеся по причинам нехватки средств на решение вопросов местного значения, то принятие законопроектов даст возможность

губернаторам при желании удалять в отставку или отрешать от должности руководителя почти каждого муниципалитета.

Казалось бы, усиление вертикали власти, перевод ее на муниципальный уровень могли быть в определенной мере компенсированы укреплением горизонтальных связей муниципалитетов с населением (что особенно необходимо в тех регионах, где отменены или сокращены выборы должностных лиц местного самоуправления). Однако сколь-нибудь существенные меры здесь не заметны. Отзыв глав муниципалитетов избирателями становится невозможным, поскольку избиратели заменены депутатами представительных органов. Норма ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ о подконтрольности и подотчетности глав муниципальных образований населению продолжает носить декоративный, слишком общий характер и на практике почти не применяется. Все попытки придать ей действенный смысл не дают результатов. Настрой депутатов Государственной Думы в этом отношении однозначен: Федеральный закон № 8-ФЗ о возможности отмены прямых выборов глав муниципальных образований и «проведении» их через представительные органы из числа кандидатов конкурсной комиссии был принят, как указано выше, 3 февраля 2015 г., а уже 20 февраля того же года Государственная Дума рассмотрела и отклонила законопроект о том, чтобы обязать главу муниципального образования отчитываться перед населением ежегодно на собраниях граждан. Вместе с тем сейчас в комитетах Думы активно обсуждается законопроект, ограничивающий прямое участие граждан в решении вопросов, которые связаны с территориальным устройством муниципальных образований. Нужно, чтобы эти вопросы решались не на референдуме, а представительными органами — таково мнение авторов законопроекта.

Создается впечатление, что органы местного самоуправления «защищаются» законодателем от населения. Конечно, нельзя отрицать того, что в разных регионах периодически возникает стремление активных групп населения участвовать в делах муниципальных органов, поддерживаемое и на региональном уровне: создаются общественные советы при главах муниципалитетов, в ряде мест организуются муниципальные общественные палаты, в городах активизируется территориальное общественное самоуправление, в селах начинают действовать общественные сельские старосты, для информирования граждан о принимаемых решениях используются новые информационные технологии и т. д. Тем не менее вряд ли можно утверждать, что преобладает тенденция к развитию местного самоуправления как территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечить ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения.

Местное самоуправление все более ограничивается деятельностью только муниципальных органов, к тому же слабо связанных с инициативой населения. Эти органы принимают местные бюджеты, доходы и расходы которых во многом зависят от трансфертов федеральных и региональных властей, получаемых на жестких условиях; устанавливаются планы и программы социально-экономического развития территорий, в том числе стратегические, являющиеся органическим продолжением федеральных и региональных планов и программ. Муниципалитеты (особенно крупных городов) включаются в решение общегосударственных проблем и попадают под оперативное руководство региональных органов. В сущности, органы местного самоуправления превращаются в местных агентов государственной власти и все больше походят на местные советы народных депутатов.

В этой ситуации возникает закономерный вопрос: не пора ли подводить черту под историей существования местного самоуправления в России? Некоторые члены муниципального и экспертного сообществ отвечают на него утвердительно<sup>17</sup>. Более того, высказывается мнение, что у нас и не было местного самоуправления, а новации, предусмотренные федеральными законами, лишь приводят управленческие механизмы в соответствие со сложившейся практикой<sup>18</sup>. С нашей точки зрения, не стоит становиться на такие пессимистические позиции. Надо надеяться, что со временем, с изменением в лучшую сторону политико-экономических условий, организационно-функциональное содержание важнейшего института народовластия восстановится и получит позитивное развитие. При этом не могут не приниматься во внимание правовые аргументы, направленные против нарушения конституционных основ местного самоуправления.

3. В конце января 2015 г. Комитет гражданских инициатив обратился с заявлением к Президенту РФ с предложением отклонить Федеральный закон № 8-ФЗ. По мнению членов Комитета, в том числе его председателя А. Кудрина, Закон дает возможность окончательного «встраивания» местного самоуправления в региональную властную вертикаль вопреки конституционным нормам. Такая реформа сводит к минимуму возможность влияния граждан на местную власть, заменяя ответственность мэров перед жителями их подчинением вышестоящему начальнику. Она влечет за собой снижение качества муниципальных услуг из-за дефицита механизмов «обратной связи», лишение территорий стимулов к развитию, запаздывание антикризисных мер в связи с

<sup>17</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 9.

<sup>18</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 10.

необходимостью их согласования «по вертикали»<sup>19</sup>.

Еще раньше Ассоциация муниципальных образований Челябинской области решила инициировать судебные процессы по признанию неконституционными положений областного закона, принятого в соответствии с Федеральным законом № 136 и лишаящего поселения права избирать глав муниципальных образований на прямых, всеобщих выборах. Кроме того, Ассоциация готовила обращение в прокуратуру с требованием выступить в защиту конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления<sup>20</sup>.

В некоторых других регионах, в частности в Калужской области, в защиту своих прав возбуждают судебные процессы муниципальные депутаты<sup>21</sup>.

Все это говорит о том, что противоречие ряда норм новых федеральных законов Конституции РФ не остается незамеченным общественностью, представители которой, несмотря ни на какие обстоятельства, добиваются приведения их в соответствие с Основным законом государства. И их правоту оспаривать трудно.

В самом деле, можно ли считать оправданным с правовой точки зрения предоставление субъектам Федерации права определять в своих законах организацию местного самоуправления на конкретных территориях? Ведь никто не отменял ст. 131 Конституции РФ, в которой говорится, что структура органов местного самоуправления определяется самостоятельно населением.

То же можно сказать о принятых на основе федеральных законов региональных законах, отменяющих прямые выборы глав муниципальных об-

разований. Этими законами ограничено право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, установленное ст. 32 Конституции РФ. А ведь в ст. 55 Основного закона записано, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, уменьшающие права и свободы человека и гражданина.

Автор этих строк уже приводил доводы против установленных федеральными законами права руководителей регионов влиять на подбор кандидатов на муниципальные должности<sup>22</sup>. В добавление к ним следует признать несостоятельными ссылки на опыт европейских стран. Такая практика весьма ограничена. В Нидерландах бургомистр — глава исполнительной власти муниципалитета назначается по рекомендации короны комиссаром провинции (представителем центра) после консультации с советом муниципалитета. Кроме того, в некоторых землях Федеративной Республики Германия собрание муниципалитета района представляет в Министерство внутренних дел земли список кандидатов на должность главы исполнительной власти района и приступает к голосованию после его утверждения. Только в этих двух европейских государствах существует порядок, аналогичный тому, который введен в России.

Но дело не только в этом. Самое главное, что в конституциях указанных стран нет указаний на организационную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, а в нашей Конституции есть ст. 12, где записано, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Активное присутствие главы субъекта Российской Федерации в процессе формирования муниципальных органов яв-

<sup>19</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 9.

<sup>20</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 11.

<sup>21</sup> См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2014. № 40.

<sup>22</sup> См.: *Васильев В. И.* Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 51—59.

но не соответствует тому, что установлено Основным законом.

В новых федеральных законах есть и другие несоответствия с конституционными установлениями. В качестве общего вывода надо констатировать: сейчас в системе российского законодательства сложилось положение, когда правовое регулирование местного самоуправления осуществляется параллельно на уровне Конституции РФ и на уровне федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъекта Федерации. Причем нормы одного уровня находятся в коллизии с нормами другого уровня. Нормы Конституции РФ формально продолжают действовать, но фактически теряют силу, поскольку применяются нормы текущего законодательства.

Этот конфликт начался довольно давно — с момента принятия в октябре 2003 г. Федерального закона

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», начавшего процесс выстраивания местного самоуправления в вертикаль государственной власти<sup>23</sup>. В настоящее время он обострился и ведет к изменению конституционной сущности местного самоуправления.

Для демократического правового государства, каким по Конституции РФ является наша страна, такая ситуация неприемлема. К сожалению, прогнозировать сроки ее устранения в нынешних сложных условиях слишком рискованно. Однако важность и необходимость его преодоления на демократической основе очевидны.

---

<sup>23</sup> Подробнее см.: *Васильев В. И.* Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в России. М., 2004.

#### Библиографический список

Бабун Р. В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1.

Васильев В. И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в России. М., 2004.

Васильев В. И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. № 11.

Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов н/Д, 2012.

Информационный бюллетень местного самоуправления. 2014. № 31, 33, 40; 2015. № 2, 3, 9, 10, 11, 14.

Информационный бюллетень местного самоуправления. Издание Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. 2014. № 18.

---

---